

Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD und CDU/CSU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)

A. Problem

Fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Erwartung, dass man in Europa nach einer temporären Phase zur sicherheitspolitischen Normalität der früheren Jahre zurückkehren könne, hat sich nicht bewahrheitet. Die neu gewählte US-Regierung hat ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastenverschiebung in der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Zurzeit überprüfen die USA ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa. Die USA haben zudem ihre Ukraine-Politik neu ausgerichtet und die militärische Unterstützung der Ukraine unterbrochen. Auf Deutschland und Europa können daher größere finanzielle Lasten zukommen. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten der Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken und ihrer Mitverantwortung für Sicherheit in Europa nachzukommen.

Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Modernisierung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequent weiter vorangetrieben werden. Weiterhin bestehende Fähigkeitslücken sind umgehend zu schließen und Investitionen in den Truppenaufwuchs entsprechend zu tätigen. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Der fiskalische Spielraum für zusätzliche Verteidigungsausgaben im Einzelplan 14, bei Einhaltung der Schuldenregel des Grundgesetzes in seiner bisherigen Form, ist gering. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ in seinem derzeitigen Volumen und die geltende Finanzplanung nicht ausreichen werden, um bestehende Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe, deren Bedeutung durch die verschiedentlich herausgehobene Erwähnung der staatlichen Verteidigungsfähigkeit im Grundgesetz (vgl. Art. 45a Abs. 1 GG, Art. 87a Abs. 1, Art. 115a ff. GG) unterstrichen wird. Ein langsamer, inkrementeller Aufwuchs im Zuge von verstärkter Priorisierung im Bundeshaushalt ist sicherheitspolitisch nicht hinreichend und könnte erhebliche Risiken mit sich bringen.

Herausfordernde Finanzsituation der Länder und Kommunen

Die Länder und ihre Kommunen haben insbesondere nach den Krisen der vergangenen Jahre und angesichts vielfältiger, zum Teil neuer, Herausforderungen ebenso wie der Bund große Finanzierungsbedarfe, die unabhängig von der konjunkturellen Lage sind. Diese erwachsen beispielsweise aus der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel, der Integration von geflüchteten Menschen oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes.

Während einige Herausforderungen in allen Ländern in vergleichbarem Umfang bestehen, sind andere Finanzierungsbedarfe auch regionalspezifisch. Neben strukturellen Ausgabebedarfen können Situationen entstehen, bei denen Länder auch kurzfristig höheren finanziellen Handlungsspielraum benötigen.

Zugleich sind die Länder ebenso wie der Bund mit großen Ausgabenposten konfrontiert, die wenig variabel oder kurzfristig veränderbar sind. Bei den Ländern betrifft dies vor allem die laufenden Personalausgaben, die durchschnittlich mehr als 30 Prozent ihrer Ausgaben ausmachen ebenso wie perspektivisch steigende Pensionslasten.

Gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich

Die Infrastruktur ist auch im Zusammenhang mit der angestrebten sehr zügigen und umfassenden Ertüchtigung der Verteidigungsfähigkeit ein wesentlicher, quasi komplementärer Faktor. Die tatsächliche Fähigkeit ein deutlich gesteigertes Verteidigungspotential auch zur Wirkung zu bringen, setzt die Verfügbarkeit einer ausgebauten, funktionsstüchtigen und modernen Infrastruktur, z.B. im Verkehrsbereich, voraus. Die Infrastruktur ist vor allem aber ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst. Die Investitionen in diesen Standortfaktor sind im letzten Jahrzehnt gering ausgefallen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt in seinem Jahresgutachten 2024/2025 zu dem Ergebnis, dass in allen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur deutliche Mängel zutage getreten sind. Aufgrund des Aufholbedarfs war der Modernitätsgrad des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland trotz der Erhöhung der investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und seiner Sondervermögen in den vergangenen Jahren rückläufig. Dies spiegelt sich auch in den öffentlichen Nettoanlageinvestitionen wider, die bei den Gebietskörperschaften in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahe null lagen. Infolgedessen verliert der öffentliche Kapitalstock real an Wert, und die Infrastruktur büßt zunehmend an Qualität und Leistungsfähigkeit ein.

Insgesamt ist die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Deutschland derzeit schwach. Die deutsche Volkswirtschaft steht vor erheblichen strukturellen Herausforderungen, die das Wachstumspotenzial seit Jahren dämpfen. Hierzu zählen nach Einschätzung unabhängiger Experten auch die Defizite der öffentlichen Infrastruktur. Das preisbereinigte Potenzialwachstum, das vor einem Jahrzehnt noch bei rund 1,5 % lag, beträgt aktuell nur rund 0,5 % und wird Prognosen zufolge auf niedrigem Niveau verharren.

Der notwendige gesamtwirtschaftliche Investitionsbedarf wurde in verschiedenen Studien auf einen mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbetrag in den kommenden zehn Jahren geschätzt. Ein hoher Anteil des Investitionsbedarfs entfällt auf den öffentlichen Sektor. Die Studien kommen zu dem Ergebnis, dass zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur unter anderem in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung, erforderlich sind. Demzufolge müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht werden. Um Bedarfe in dieser enormen Größenordnung in den kommenden Jahren realisieren zu können, bedarf es mittelfristiger Planungssicherheit vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher wie privater Kapazitäten.

Dabei wird zu beachten sein, dass Öffentliche Investitionsmittel allein nicht ausreichen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhöhen und damit die finanzielle Grundlage durch Wachstum zu stärken. Deswegen werden kurz- und mittelfristig weitere Wachstumsmaßnahmen zu ergreifen sein.

Die Einrichtung eines Sondervermögens zur Modernisierung der Infrastruktur mit einer Kreditemächtigung von bis zu 500 Milliarden Euro für Investitionen sichert eine langfristige Finanzierungsgrundlage für Investitionen des Bundes zur Modernisierung Deutschlands. Um die investive Ausrichtung der öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen im Kontext dieser Aufgabe zu stärken, ist davon ein Volumen von bis zu 100 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Kommunen vorgesehen.

Die über dieses Sondervermögen mögliche Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets der Bundesregierung kann das mittelfristige Wirtschaftswachstum der deutschen Volkswirtschaft spürbar stärken. Neben der direkten Auswirkung der Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks auf das Wirtschaftswachstum stärken öffentliche Investitionen das Wirtschaftswachstum vor allem durch die damit einhergehende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der verbesserten Planungssicherheit. Das trägt zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei, da das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert. Unter den Rahmenbedingungen von höheren Wachstumsraten bleibt die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen auch bei höheren absoluten Schulden gewahrt.

B. Lösung

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Für die fortgeführte Ertüchtigung der Bundeswehr ist das Instrument eines Sondervermögens nicht ausreichend, weil es die zeitliche Dimension der Finanzierungsaufgabe nicht adäquat abbildet. Der Gesetzentwurf bezweckt daher zur weiteren Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr, den fiskalischen Spielraum zu erweitern. Künftig ist von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Mit dieser Maßnahme soll, auch im Vorfeld des NATO-Gipfeltreffens vom 24. bis 26. Juni 2025 in Den Haag, das Signal gegeben werden, dass die mittel- bis langfristige Ertüchtigung der Bundeswehr auf Basis einer dauerhaft gesicherten Finanzierungsgrundlage und damit international sichtbar und glaubwürdig umgesetzt werden wird.

Das benötigte Finanzierungsvolumen ist im Rahmen der geltenden Schuldenregel des Grundgesetzes nicht zu realisieren. Die Neufassung der Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes ermächtigt den Bund, zusätzliche Haushaltsmittel zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit Deutschlands einzugehen.

Eng begrenzter zusätzlicher Verschuldungsspielraum für die Länder

Im Rahmen des Grundsatzes ausgeglichener Haushalte erhält die Ländergesamtheit – unabhängig von der konjunkturellen Lage – zusätzlich einen sehr eng begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Über die tatsächliche Nutzung dieses Spielraums und die konkrete Verwendung von entsprechenden finanziellen Mitteln entscheiden die Länder im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie. Dies ermöglicht einen passgenauen Mitteleinsatz vor dem Hintergrund individueller regionaler und örtlicher Gegebenheiten.

Die Einräumung eines strukturellen Verschuldungsspielraums für die Länder wird den unter A. beschriebenen Herausforderungen gerecht, die sich zum Teil erst ergeben haben, nachdem die Schuldenregel im Jahr 2009 ohne Verschuldungsspielraum für die Länder außerhalb der Konjunkturkomponente oder eng umgrenzter krisenbedingter Ausnahmefälle verabschiedet wurde.

Sondervermögen Infrastruktur Bund/Länder/Kommunen

Ein neuer Artikel 143h des Grundgesetzes ermächtigt den Bund zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung von über die Laufzeit bis zu 500 Milliarden Euro für Investitionen in die gesamtstaatliche Infrastruktur. Diese Kreditermächtigung wird von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Regelung des Näheren und hierunter insbesondere die Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen.

C. Alternativen

Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr und im Infrastrukturbereich kann ohne die Änderungen nicht rechtzeitig gedeckt werden.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Höhe der Auswirkungen ist abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung beziehungsweise der Wahrnehmung der eingeräumten Verschuldungsspielräume.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Unmittelbare Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“

2. Artikel 115 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

b) In dem neuen Satz 5 werden die Wörter „Sätzen 1 bis 3“ durch die Wörter „Sätzen 1 bis 4“ ersetzt.

c) In dem neuen Satz 6 werden nach den Wörtern „Transaktionen und“ die Wörter „um Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt,“ eingefügt.

d) In dem neuen Satz 9 wird die Angabe „Satz 6“ durch die Angabe „Satz 7“ ersetzt.

3. Nach Artikel 143g wird folgender Artikel 143h eingefügt:

„Artikel 143h

(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Investitionen aus dem Sondervermögen können innerhalb einer Laufzeit von 10 Jahren bewilligt werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 stehen den Ländern 100 Milliarden Euro auch für Investitionen der Länder in deren Infrastruktur zur Verfügung. Die Länder haben dem Bund über die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 10. März 2025

Lars Klingbeil und Fraktion
Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Erwartung, dass man in Europa nach einer temporären Phase zur sicherheitspolitischen Normalität der früheren Jahre zurückkehren könne, hat sich nicht bewahrheitet. Die neu gewählte US-Regierung hat ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastenverschiebung in der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Zurzeit überprüfen die USA ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa. Die USA haben zudem ihre Ukraine-Politik neu ausgerichtet und die militärische Unterstützung der Ukraine unterbrochen. Auf Deutschland und Europa können daher größere finanzielle Lasten zukommen. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten der Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken und ihrer Mitverantwortung für Sicherheit in Europa nachzukommen.

Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Modernisierung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequent weiter vorangetrieben werden. Weiterhin bestehende Fähigkeitslücken sind umgehend zu schließen und Investitionen in den Truppenaufwuchs entsprechend zu tätigen. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Der fiskalische Spielraum für zusätzliche Verteidigungsausgaben im Einzelplan 14, bei Einhaltung der Schuldenregel des Grundgesetzes in seiner bisherigen Form, ist gering. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ in seinem derzeitigen Volumen und die geltende Finanzplanung nicht ausreichen werden, um bestehende Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe, deren Bedeutung durch die verschiedentlich herausgehobene Erwähnung der staatlichen Verteidigungsfähigkeit im Grundgesetz (vgl. Art. 45a Abs. 1 GG, Art. 87a Abs. 1, Art. 115a ff. GG) unterstrichen wird. Ein langsamer, inkrementeller Aufwuchs im Zuge von verstärkter Priorisierung im Bundeshaushalt ist sicherheitspolitisch nicht tragbar und könnte erhebliche Risiken mit sich bringen.

Einführung einer Strukturkomponente für die Länder

Die Länder und ihre Kommunen haben außergewöhnliche Finanzierungsbedarfe in verschiedenen Aufgabenbereichen. Sie erwachsen beispielsweise aus dem demographischen Wandel, der Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen, der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes.

Die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder reichen nicht aus, um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Schaffung zusätzlicher finanzieller Spielräume im Rahmen der Haushaltspolitik – etwa durch Priorisierung der Ausgaben – oder die Mobilisierung privaten Kapitals erscheint in dem erforderlichen Umfang nicht möglich.

Es ist daher angebracht, der Ländergesamtheit einen eigenen strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts zu ermöglichen, der unabhängig von der konjunkturellen Lage besteht und über den die Länder in Nutzung und konkreter Verwendung vor dem Hintergrund der regionalen und örtlichen Gegebenheiten im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie selbst entscheiden können.

Der zusätzliche Verschuldungsspielraum ermöglicht jedem einzelnen Land die Finanzierung von Zukunftsausgaben, wie beispielsweise in den Bereichen Bildung und Forschung, die in besonderem Umfang neben den laufenden Ausgaben erforderlich sind. Er stärkt zudem das Subsidiaritätsprinzip, da die Länder den zusätzlichen finanziellen Spielraum je nach Bedarf im eigenen Land nutzen können.

Sondervermögen Infrastruktur Bund/Länder/Kommunen

Die deutsche Wirtschaft befindet sich seit inzwischen zwei Jahren in einer Stagnation, was vor allem strukturelle Ursachen hat. Die Infrastruktur ist auch im Zusammenhang mit der angestrebten sehr zügigen und umfassenden Ertüchtigung der Verteidigungsfähigkeit ein wesentlicher, quasi komplementärer Faktor. Die tatsächliche Fähigkeit ein deutlich gesteigertes Verteidigungspotential auch zur Wirkung zu bringen, setzt die Verfügbarkeit einer ausgebauten, funktionstüchtigen und modernen Infrastruktur, z.B. im Verkehrsbereich, voraus. Die Infrastruktur ist vor allem aber ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst. Obwohl die investiven Ausgaben im Bundeshaushalt in den letzten Jahren erhöht wurden, ist über viele Jahre ein immenser öffentlicher Investitionsstau bei Digitalisierung und Infrastruktur entstanden. In dieser Situation ist es die fundamentale Aufgabe des Staates, politische Handlungsfähigkeit zu wahren, die Grundlagen für das mittelfristige Wirtschaftswachstum zu stärken und damit den Wohlstand in Deutschland auch zukünftig zu sichern. Die aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen sowohl beim Bund als auch bei Ländern und Kommunen dient diesem Zweck, da die sogenannten langfristigen Multiplikatoren öffentlicher Investitionen gemäß den Schätzungen in der wissenschaftlichen Literatur einen Wert größer als eins aufweisen. Das bedeutet, dass eine Erhöhung der Ausgaben für öffentliche Investitionen tendenziell eine zusätzliche privatwirtschaftliche Aktivität anregt. Daraus ergeben sich in Abhängigkeit von den allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusätzliche Impulse für das mittelfristige Wirtschaftswachstum. Vor diesem Hintergrund wird mit diesem Gesetz ein zeitlich begrenztes Sondervermögen eingerichtet, das erforderlich ist, um die Aufholbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu adressieren und die Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets der Bundesregierung zu verbessern. Die Investitionen sollen auch dazu dienen, bestehende Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu beheben und damit die Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu bilden.

Die zeitliche Befristung eines Sondervermögens für Infrastrukturinvestitionen soll sicherstellen, dass kurzfristig ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die in diversen Studien festgestellten dringenden Investitionsbedarfe zeitnah zu befriedigen. Infrastrukturinvestitionsprojekte laufen häufig über einen längeren Zeitraum, der Hochlauf der Projekte benötigt einen gewissen Planungsvorlauf und der Bedarf an notwendigen Infrastrukturinvestitionen ist sehr hoch. Daher erscheint eine Befristung der Bewilligungen auf einen nicht zu kurzen Zeitraum ökonomisch sinnvoll – eine Befristung der Bewilligung von Investitionen aus dem Sondervermögen auf zehn Jahre dürfte diesem Anliegen entsprechen. Mittel- bis langfristig ist allerdings, da es sich bei diesen Aufgaben um staatliche Kernaufgaben handelt, eine Finanzierung aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sicherzustellen.

Da der Bund nach diesem Gesetz die erforderlichen Mittel durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt bereitstellt, wird der Bundesregierung ein Recht zur Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und eine etwaige Sanktionierung bei Verstößen eingeräumt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Durch die Anpassung von Artikel 109 Abs. 3 und Artikel 115 Abs. 2 wird geregelt, dass von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten, der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen.

Einführung einer Strukturkomponente für die Länder

Die Anpassungen in Artikel 109 Abs. 3 eröffnen den Ländern, neben der Konjunkturkomponente und der Verschuldungsmöglichkeit in Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit. Die zulässige Verschuldung der Gesamtheit der Länder unter der neuen Regelung wird auf 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts

begrenzt. Die Verteilung des Verschuldungsvolumens auf die Länder erfolgt durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

Sondervermögen Infrastruktur Bund/Länder/Kommunen

Artikel 143h schafft die Grundlage für die Errichtung eines Sondervermögens des Bundes mit eigener Kreditermächtigung, das der Befriedigung des erheblichen Investitionsbedarfs von Bund, Ländern und Kommunen im Infrastrukturbereich dienen soll. Das Sondervermögen kann mit Kreditermächtigungen bis zu einer Höhe von insgesamt 500 Milliarden Euro ausgestattet werden. Auf diese Kreditermächtigung ist die Schuldenregel nach Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Die Laufzeit für die Bewilligung von Investitionen aus dem Sondervermögen ist auf zehn Jahre beschränkt. Spätere Auszahlungen sind nur für Maßnahmen zulässig, die innerhalb der Laufzeit bewilligt wurden. Der Bund wird hier, in Durchbrechung der grundgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung, ermächtigt, Investitionen der Länder, die diese im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit tätigen, teilweise oder vollständig zu finanzieren. Ein Rückgriff auf die bestehenden grundgesetzlichen Mitfinanzierungstatbestände ist insoweit nicht erforderlich. Die Vorschrift des Artikels 143h ist insoweit auch eine Kompetenzvorschrift.

III. Exekutiver Fußabdruck

Der Gesetzentwurf ist nicht wesentlich durch Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter oder beauftragte Dritte beeinflusst worden.

IV. Alternativen

Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr und der Investitionsbedarf von Bund und Ländern im Infrastrukturbereich kann ohne die ausnahmsweise Kreditermächtigung nicht rechtzeitig gedeckt werden. Der gestiegene Finanzierungsbedarf der Länder macht die Anpassung der Strukturkomponente unumgänglich.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang. Die Ausübung der Ermächtigung hat im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu erfolgen.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt die Ziele 8.2, 8.3 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditermächtigung für den zusätzlichen jährlichen Verschuldungsspielraum der Ländergesamtheit um bis zu 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Dies entspricht jährlich bis zu rund 15 Milliarden Euro unter Zugrundelegung des nominalen Bruttoinlandsprodukts des Jahres 2024.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditermächtigung für die Bereichsausnahme Verteidigung jährlich um den Betrag, der 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts überschreitet.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditermächtigung für das Sondervermögen Investitionen über die Laufzeit um bis zu 500 Milliarden Euro. Legt man das nominale Bruttoinlandsprodukt für das Jahr 2024 zu Grunde, könnte sich die Staatsschuldenquote um bis zu rund 12 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts erhöhen.

Gleichzeitig werden durch die mit dem Sondervermögen ermöglichten hohen Investitionsvolumina in die Infrastruktur positive gesamtwirtschaftliche Effekte erzeugt, die das Wachstum spürbar steigern werden und dadurch – neben den Effekten auf Einkommen und Beschäftigung – auch die Schuldenquote für sich genommen tendenziell senken dürften.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen sind von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung, den jeweiligen haushaltsrechtlichen Vorgaben und von der Ausübung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

Dieses Gesetz hat keine Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, so dass dieses Vorhaben nicht der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) unterliegt.

5. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Unmittelbare Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelungen ist nicht vorgesehen. Die Laufzeit für die Bewilligung von Investitionen aus dem Sondervermögen nach Artikel 1 Nummer 3 (Art. 143h) ist auf 10 Jahre beschränkt. Eine Evaluation der Regelung ist nicht notwendig, da die Normen einer einfachgesetzlichen Umsetzung bedürfen beziehungsweise Regelungen auf Verfassungsebene treffen, die einer formalisierten Evaluation nicht zugänglich sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 109)

Bereichsausnahme Verteidigungsausgaben

Die Vorschrift ermöglicht dem Bund, in Artikel 115 eine Regelung zu treffen, wonach von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts überschreiten. Verteidigungsausgaben sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben.

Einführung Strukturkomponente

Durch die Änderungen in Artikel 109 Absatz 3 wird geregelt, dass die Länder der Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 zum Haushaltsausgleich ohne Einnahme aus Krediten entsprechen, soweit die Kreditaufnahme der Ländergesamtheit 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreitet. Den Ländern wird damit neben der Konjunkturkomponente und der Ausnahmeregelung für Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit eingeräumt. Die Verteilung der hierdurch entstehenden Verschuldungsmöglichkeit auf die einzelnen Länder bleibt einem einfachen Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorbehalten. Die Länder können den strukturellen Verschuldungsspielraum erst mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes nach Satz 7 nutzen. Satz 8 regelt, dass bestehende landesrechtliche Vorschriften, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, außer Kraft treten. Hiermit soll die sofortige und unmittelbare Anwendbarkeit der durch dieses Gesetz veränderten Kreditobergrenzen in allen Ländern ermöglicht werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 115)

Durch die Ergänzung in Artikel 115 Absatz 2 wird festgelegt, dass von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigen. Verteidigungsausgaben sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben.

Zu Nummer 3 (Artikel 143h)

Absatz 1

Satz 1 stellt klar, dass der Bund ein unselbständiges Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten kann. Die Klarstellung ist geboten, da das Volumen der Kreditermächtigung insbesondere die Haushaltsgrundsätze der Einheit, Klarheit und Vollständigkeit berührt. Die Mittel des Sondervermögens dürfen ausschließlich der Finanzierung und Förderung von Investitionen in die Infrastruktur dienen. Investitionen sind insbesondere Investitionen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG (insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans). Dies umfasst insbesondere die folgenden Bereiche: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung.

Gemäß Satz 2 sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes auf die Kreditermächtigungen nicht anzuwenden. Die Kreditermächtigungen sind dem Sondervermögen nur einmalig einzuräumen. Die Möglichkeit der Anschlussfinanzierung bleibt hiervon unberührt. Die Einräumung der Kreditermächtigungen für das Sondervermögen kann in beliebig vielen Vorgängen erfolgen.

Nach Satz 3 beträgt die Laufzeit des Sondervermögens zehn Jahre. Der Zeitraum beginnt mit Errichtung des Sondervermögens. Infrastrukturinvestitionsprojekte laufen häufig über einen längeren Zeitraum, der Hochlauf der Projekte benötigt einen gewissen Planungsvorlauf und der Bedarf an notwendigen Infrastrukturinvestitionen ist sehr hoch. Die Befristung des Sondervermögens auf zehn Jahre entspricht diesem Anliegen. Die Laufzeitbegrenzung bezieht sich auf die letztmögliche Bewilligung der jeweiligen Investition und beschränkt nicht die spätere Inanspruchnahme der Kreditermächtigung. Nachlaufende Abwicklungsvorgänge bleiben hiervon unberührt.

Satz 4 überlässt die Regelung des Näheren dem Bundesgesetzgeber.

Absatz 2

Nach dem Konnexitätsprinzip des Artikel 104a Absatz 1 GG folgt die Finanzierungszuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit. In Abweichung hiervon wird dem Bund in Satz 1 aufgrund des großen Investitionsbedarfs der Länder ausnahmsweise ermöglicht, auch im Aufgabenbereich der Länder liegende Investitionen teilweise oder vollständig zu finanzieren. Die Aufgabenzuständigkeit der Länder für die Investitionen bleibt unberührt. Die Norm wirkt für den Bund hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit kompetenzbegründend. Sie geht anderen Mitfinanzierungstatbeständen als speziellere Norm vor. Umfasst sind sowohl die Investitionen der Länder in ihre eigene Infrastruktur als auch Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Der Umfang, in dem Investitionen der Länder finanziert werden können, beträgt bis zu 100 Milliarden Euro. Die Norm ermächtigt zur Errichtung eines Sondervermögens des Bundes. Der Bund trägt daher die wirtschaftliche Last des Sondervermögens. Er trägt insbesondere auch die Zinslast für die im Rahmen des Sondervermögens aufgenommenen Kredite.

Die Länder sind nach Satz 2 verpflichtet, über die Mittelverwendung zu berichten. Der Bund ist nach Satz 3 zur Prüfung der Mittelverwendung berechtigt. Die nähere Ausgestaltung erfolgt durch das einfache Gesetz nach Satz 4. Die damit einhergehende Durchbrechung der grundgesetzlich festgeschriebenen Zuständigkeitsordnung macht die Verankerung dieser Rechte und Pflichten auf Verfassungsebene erforderlich.

Satz 4 ermächtigt den Bundesgesetzgeber zur Regelung des Näheren mit Zustimmung des Bundesrates.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.